

## **Die neue Deponieverordnung aus Betreibersicht**

Karl-Heinz Kellermann

Christian Pietruska

ZAW Donau-Wald



## Die neue Deponieverordnung aus Betreibersicht

Karl-Heinz Kellermann  
Christian Pietruska

### 1. Ausgangssituation oder die Wertschätzung von Deponien im Wandel der Zeit

In der Artikelverordnung zur Vereinfachung des Deponierechts, die voraussichtlich zum 16.07.2009 in Kraft treten soll, hat der Gesetzgeber in Artikel 1 mit der Verordnung über Deponien und Langzeitlager (Deponieverordnung – DepV) das bestehende Regelwerk zum Deponierecht überarbeitet, ergänzt, entschlackt und in einer Verordnung zusammengefasst.

Selten wurde eine neue Verordnung aus dem Bundes-Umweltministerium mit so breiter Zustimmung aufgenommen wie die neue integrierte Deponieverordnung. Die positive Resonanz ist allerdings leicht verständlich wenn man sieht, was diese neue Deponieverordnung bewirkt: Denn mit dieser neuen Deponieverordnung wird ein Zustand beendet der für Deponiebetreiber und Behörden gleichermaßen kaum mehr zumutbar war. Dies lässt sich schon alleine dadurch erklären, dass mit der neuen Deponieverordnung drei Verwaltungsvorschriften und drei Verordnungen aus den Jahren 1990 bis 2005 abgeschafft werden können. Gleichzeitig konnten europarechtliche Anforderungen in die neue Verordnung integriert werden.

Mit der Zusammenfassung der bisherigen DepV, der AbfAbIV, der DepVerwV, der Verwaltungsvorschrift zum Grundwasserschutz, der TA Abfall und der TA Siedlungsabfall in eine integrierte Deponieverordnung ist in der Tat eine Vereinfachung erzielt worden. Die Vereinfachung in Form von wegfallenden Querverweisen, der Zusammenführung vergleichbarer Vorschriften in den einzelnen Regelwerken, die einheitlichen Begriffsbestimmungen etc. sind bereits seit Jahren von den Betroffenen angemahnt und herbeigeseht worden.

Gleichwohl ist es ein Stück weit überraschend, dass eine neue Deponieverordnung noch notwendig ist, wenn man sich die politischen Ziele der Vergangenheit ansieht. So gab Bundes-Umweltminister Trittin 1999 das Ziel aus „bis zum Jahr 2020 die oberirdische Deponierung von Siedlungsabfällen zu beenden. Der Bau neuer Deponien wird dann nicht mehr erforderlich sein“. Unter der Maßgabe dieser politischen Zielsetzung 1999 erstaunt es dann doch, dass in der Deponieverordnung 2009 der § 3 der Errichtung von Deponien

gewidmet ist inklusive einem vierzehnteiligen Anhang 1 der die genauen Kriterien für diese Neuerrichtung von Deponien festlegt. Aber auch die Politik hat offensichtlich gelernt, denn Bundesumweltminister Gabriel hat 2008 bei der Vorstellung der Verordnung die Aussage getroffen, dass „eine nachhaltige Entsorgungswirtschaft nicht ohne moderne Deponien auskommt, die dem Stand der Technik entsprechen“. Mit dieser Aussage, die die abfallwirtschaftliche Realität widerspiegelt, ist für die Deponiebetreiber eine klare politische Zukunftsprognose gemacht worden. Mit der neuen Deponieverordnung ist dazu ein Regelwerk geschaffen worden, das auch aus Betreibersicht grundsätzlich positiv zu beurteilen ist, aber auch einige Fragen offen lässt.

Im Folgenden sollen daher einige ausgewählte Schwerpunkte der Verordnung besprochen und ein Blick über die Deponiegrenzen hinaus getroffen werden.

## **2. Ausgewählte Schwerpunkte**

### **a) Allgemeines**

Neben den eingangs erwähnten formalen Erleichterungen ist es aus Sicht des Deponiebetreibers von besonderem Interesse, wie sich die inhaltlichen Änderungen, insbesondere im „Tagesgeschäft“ bei der Annahme von Abfällen, auf den Betrieb der Deponie auswirken wird.

Vorweg sei festgestellt, dass es, wie schon mehrmals in der Vergangenheit im Abfallrecht auch, dem Gesetzgeber nicht in allen Bereichen der Verordnung gelungen ist, klare, eindeutige Regelungen zu schaffen. Darüber hinaus wurden sogar in mehreren Fällen bürokratische Regelungen neu eingeführt, deren Sinn bzw. der daraus resultierende Erkenntnisgewinn höchst fragwürdig ist und in deren Zusammenhang weniger von einer Erleichterung beim Umgang mit dem Regelwerk als von einer Erschwerung gesprochen werden muss.

### **b) Die Neuregelung zum Annahmeverfahren oder mehr Verordnung als Vereinfachung**

Der § 8 der neuen Deponieverordnung der die Annahme von Abfällen regelt hat zentrale Bedeutung für den Deponiebetreiber. Obwohl man offensichtlich mit dem Ziel angetreten ist, die Verantwortlichkeit des Abfallerzeugers stärker herauszustellen, ist die Neuregelung des Annahmeverfahrens für den Deponiebetreiber mit häufigeren, teureren Kontrollen und zum Teil auch mit unverständlichen Regelungen versehen.

- Insbesondere die Regelung zu den Abfällen, die der „normale“ Deponiebetreiber am häufigsten annimmt, nämlich Abfälle über die alle notwendigen Informationen zum Auslaugverhalten und zur Zusammensetzung bekannt und gegenüber der zuständigen Behörde nachgewiesen sind (§ 8 Abs. 2) entspricht nicht der Begründung des Verordnungsentwurfs. Dem Abfallerzeuger wird zugestanden, dass bei diesen Abfällen (richtiger Weise) Deklarationsanalysen nicht erforderlich sind. Nichts desto Trotz muss der Deponiebetreiber nach § 8 Abs. 5 eine Kontrolluntersuchung für diese Materialien durchführen, wenn auch in begründeten Ausnahmefälle nur eine Kontrollanalyse auf Schlüsselparameter ausreichend ist. In der Praxis heißt dies, dass für die unproblematischen Abfälle wie teerhaltiger Straßenaufbruch oder Gipsabfälle, die häufig und zum Teil auch in kleineren Mengen angeliefert werden, der Deponiebetreiber Kontrollanalysen durchführen muss.

Bei einem Deponiebetrieb wie dem der Deponie Außernzell würde sich allein dadurch die Anzahl der Kontrollanalysen vervierfachen. Zudem würde sich v.a. beim teerhaltigen Straßenaufbruch neben einem tatsächlichen Erkenntnisgewinn durch eine Kontrollanalyse die Frage nach der Konsequenz stellen. Hierüber schweigt sich die Verordnung aus.

In Anbetracht des Mengengerüsts und der Anzahl der Abfallerzeuger bei diesen Abfallarten wird auf die Deponiebetreiber eine erhebliche Steigerung bei der Anzahl der Analysen und damit beim personellen und finanziellen Aufwand zukommen. Diese Ungleichbehandlung von Abfallerzeuger und Deponiebetreiber ist weder technisch begründbar noch logisch nachvollziehbar. Hier ist die behördliche Praxis gefordert, die bei den Kontrolluntersuchungen auch (weitgehend) auf Schlüsselparameter verzichtet (weil es sie nicht gibt) und den Ausnahmefall als Regelfall betrachtet.

- Eine weitere Problemstellung im Rahmen des Annahmeverfahrens betrifft die Feststellung von Mengengrenzen von 50 Mg bzw. 500 Mg in § 8 Abs 5 DepV. Während bei Einzelmaßnahmen eine entsprechende Feststellung leicht zu treffen ist, wird bei regelmäßig angelieferten Abfällen es häufig so sein, dass diese über die Zeit eines gestellten Entsorgungsnachweises (z.B. über fünf Jahre) mehr als 500 Mg nicht gefährlicher Abfälle angegeben werden. Die Erfahrung hat jedoch gezeigt, dass diese Angaben in Entsorgungsnachweisen nicht verlässlich sind. Es ist hier der Normalfall, dass entweder mehr als die angegebene Menge über den Zeitraum von fünf Jahren oder eben auch weniger als diese Menge angeliefert wird. Die Entscheidung, ob dann eine Vollanalyse durchzuführen ist oder nicht gestaltet sich in diesen Fällen schwierig. Auch hier ist die behördliche Praxis für eine pragmatischere Lösung gefordert, z.B. der

Beibehalt der bisherigen Lösung (1-mal jährlich eine Kontrollanalyse auf Schlüsselparameter). Gerade als Deponiebetreiber gehen wir davon aus, dass verschiedene Regelungen des § 8 noch einem „Praxistest“ unterzogen werden müssen.

- Ebenfalls noch nicht abschließend geklärt ist, wie die Durchführung der weiteren Kontrollanalysen (je angefangene 2.500 Mg/ 5.000 Mg bzw. jährlich) vorzunehmen ist bzw. wie diese Vorgaben mit den weiteren Deklarationsanalysen des § 8 Abs. 3 (je angefangene 1.000 Mg bzw. jährlich) in Einklag gebracht werden können.
- Die Annahme von Asbest- und KMF-Abfällen weist eine weitere Unstimmigkeit aus. So muss der Deponiebetreiber vom Abfallerzeuger die Abgabe einer Erklärung zu dem angelieferten Abfall verlangen. Was passiert aber, wenn der Erzeuger diese nicht abgeben kann oder will: Muss der Deponiebetreiber die Annahme der Abfälle abweisen und eine Deklarationsanalyse verlangen oder soll er eine Kontrollanalyse durchführen?

Insgesamt ist davon auszugehen, dass die künftige praktische Abwicklung (Überwachung von Mengengrenzen, Einrichtung von Zwischenlagern) für den Deponiebetreiber (aber auch für den Abfallerzeuger und die Überwachungsbehörden) mit erheblich mehr Aufwand und Zeitbedarf verbunden ist. Dabei stellt sich für manche Regelung nicht nur die Frage der Sinnhaftigkeit sondern auch zum Teil die Frage möglicher Konsequenzen. Es ist zu hoffen, dass sich praktikable Lösungen ergeben, die dazu führen, dass nicht nur Analyselabors die Gewinner der neuen Verordnung sind.

In diesem Zusammenhang darf daran erinnert werden, dass die Deponieskandale der jüngeren Vergangenheit auch darauf beruhten, dass Abfälle zur Deponierung angenommen wurden, obwohl die Zuordnungswerte lt. Deklarationsanalyse überschritten waren.

### **c) Entlassung aus der Nachsorge – Fiktion oder Realität**

Ebenfalls einer materiellen Änderung unterzogen wurden die Regelungen zur Entlassung aus der Nachsorge. Während in der TA Abfall und der TA Siedlungsabfall nur Anforderungen an die Kontrolle und die Überwachung in der Nachsorgephase vorgegeben waren, aber keine Anforderungen oder Kriterien für die Entlassung aus der Nachsorge enthalten waren, wurden erst in der aktuell geltenden Deponieverordnung erstmals Kriterien für die Entlassung aus der Nachsorge aufgestellt. Die Kriterien die bereits in der jetzigen Deponieverordnung unter § 13 angeführt sind, sind in der neuen Deponieverordnung,

Anhang 5 nochmals konkretisiert, insbesondere was die Einleitung von Sickerwasser bzw. den erforderlichen Reinheitsgrad des Sickerwassers für die Entlassung aus der Nachsorge betrifft.

Von den aufgeführten neuen Kriterien scheint das Kriterium 7 das entscheidende zu sein. Danach muss das eingeleitete Sickerwasser ohne Behandlung die Konzentrationswerte der Abwasserverordnung einhalten. Bei einer langfristigen Überprüfung der Einleitewerte der Deponie Außenzell ist festzustellen, dass wir bei den CSB-Werten selbst bei Deponieabschnitten, die mittlerweile fast 20 Jahre verfüllt sind, um das fünf-fache über dem geforderten Wert liegen. Unter Zugrundelegung eines degressiven Abbauverlaufes ist davon auszugehen, dass der geforderte Wert erst zu einem Zeitpunkt erreicht werden kann der möglicherweise mehrere Jahrhunderte in der Zukunft liegt. Gleichzeitig dürfen Rückstellungen nur für einen Nachsorgezeitraum von 30 Jahren gebildet werden.

Der Regelungsvorschlag der Bundesregierung in Anhang 4, Nummer 10, Ziff. 7 zielte darauf ab, bei den Anforderungen an die Sickerwasserqualität nicht mehr eine alleinige Grenzwert-Betrachtung durchzuführen sondern eine standortspezifische Frachtenbetrachtung zu verankern. Mit diesem Vorschlag, der auch wissenschaftlich begründet war und zu keiner nachteiligen Beeinträchtigung der Gewässer führen würde, hätte eine Entlassung aus der Nachsorge in einen wirtschaftlich zumutbaren Zeitraum erfolgen können.

Leider hat der Bundesrat – mit Verweis auf formalrechtliche Grundlagen – entgegen aktueller naturwissenschaftlicher Erkenntnisse diesen innovativen Vorschlag durch einen Änderungsantrag gestrichen.

Die Frachtenbetrachtung wäre aus unserer Sicht ein realitätsnäherer Ansatz gewesen. So sind bei uns als Deponiebetreiber Sanierungsmaßnahmen u.a. damit begründet worden, weil bei einer Grundwassermessstelle erhöhte Konzentrationswerte festgestellt wurden. Dass an dieser Grundwassermessstelle gerade einmal 0,5 l/Minute gepumpt werden konnten, relativiert die Gefährdungssituation für das Grundwasser allerdings erheblich. Die Beschränkung der Sickerwasserbetrachtung auf einen reinen Konzentrationswert ist daher aus unserer Sicht nicht zielführend.

#### **d) Das „Wohl der Allgemeinheit“ oder Deponieverfüllung nach landes-spezifischem Behördenermessen**

Insbesondere aus Sicht eines bayerischen Deponiebetreibers ist kritisch zu vermerken, dass in verschiedensten Punkten in der neuen Deponieverordnung das Ermessen der Behörde zur Gewährung von Ausnahmetatbeständen verankert ist.

So kann die zuständige Behörde bei der Errichtung von Deponien der Klasse 0, insbesondere hinsichtlich der Sammlung und Behandlung von Sickerwasser, Anforderungen herabsetzen.

Ebenso kann die zuständige Behörde eine Ablagerung trotz Überschreitung von Zuordnungswerten unter Abwägung des Wohls der Allgemeinheit zulassen.

Auf die Festlegungen der Behörden, was Umfang und Häufigkeit von Kontrollanalysen betrifft, bin ich bereits eingegangen.

Am gravierendsten dürfte sich die Mitwirkung der Behörden in den Fällen des Anhang 3 auswirken, der die Zulässigkeits- und Zuordnungskriterien definiert oder vielmehr einen Rahmen absteckt, der eine dreifache Überschreitung durch Behördenzustimmung zulässt (Anhang 3, Ziff. 2).

Aus unserer Sicht und unseren Erfahrungen sind hier die Ermessensentscheidungen in anderen Bundesländern oftmals erheblich „großzügiger“ als in Bayern. Mit der Folge, dass hier Abfallströme in die falsche Richtung gelenkt wurden. Aus unserer Sicht sollte sichergestellt werden, ggf. in Form von entsprechenden Erlassen, dass die Ermessensausübung der Behörden bundeseinheitlich erfolgt. Bereits in der Vergangenheit haben Hinweise auf Tun bzw. Unterlassen von Behörden in anderen Bundesländer bei den Vertretern der bayerischen Behörden nicht gefruchtet. Das „Wohl der Allgemeinheit“ dürfte in Sachsen-Anhalt kaum anders zu definieren sein als in Bayern! (§§ 6, 8, 12, 14, Anhang 1, Anhang 3).

### **3. Konkurrenz beim Deponieren oder was machen die anderen (Bergrecht, Ersatzbaustoffe)**

Mit der jetzt vorliegenden Deponieverordnung ist die Ablagerung von Abfällen auf Deponien sowohl was die Errichtung und Nachsorge dieser Deponien betrifft als auch den Betrieb dieser Deponien und die zulässigen Ausnahmen abschließend geregelt. Sicherlich wird es zu einigen Punkten, wie vor allem in Anhang 3 (Zulässigkeits- und Zuordnungskriterien) mit seiner Vielzahl von Fußnoten, noch Klärungsbedarf zur Umsetzung geben. Auch die Ausnahmeregelungen zu den Monodeponien der Klasse I sind kritisch zu hinterfragen und die Notwendigkeit dieser Regelung erschließt sich auch durch die Begründung zum Verordnungsentwurf nicht.

Erheblich schwerer wiegt jedoch, dass die Neuregelungen nur die Deponien (als einen „Ablagerungsweg“ betreffen.

Weitgehend ungeregelt bleibt aus unserer Sicht die Ablagerung nach Bergrecht die trotz diverser Skandale in den letzten Jahren bislang noch nicht auf den Prüfstand gekommen ist. Unter dem Deckmantel wirtschaftlicher und bergbaurechtlicher Zwänge bewegt man sich hier im umweltpolitischen Grenzbereich.

Auch bei der Ersatzbaustoff-Verordnung die nahezu zeitgleich mit der neuen Deponieverordnung auf den Weg gebracht wurde, scheinen sich die Befürworter einer möglichst geringen Regelungsdichte durchzusetzen bzw. schon jetzt zu einer erheblichen zeitlichen Verzögerung geführt haben.

Als Folge eines eher strengen Regelwerks bei Deponien und eines eher laxen Regelwerkes im Bergrecht und bei den Ersatzbaustoffen entstehen so hohe Unterschiede in der Entsorgung dieser Abfälle, dass die eigentlich vorgesehenen Entsorgungswege verlassen werden und auf die billigeren Entsorgungswege umgeleitet werden. Vor diesem Hintergrund, den wir schon in den verschiedensten Bereichen der Entsorgungswirtschaft feststellen konnten, bis hin zum Gammelfleisch-Skandal, sollten dem Gesetzgeber Anlass genug sein, hier Regelungen zu finden, die insbesondere hinsichtlich der Zuordnungswerte im Einklang zum Deponierecht stehen.

#### **4. Ausblick in die Deponiezukunft**

Aufgrund der deutlichen Deponiebereinigung durch entsprechende gesetzliche Auflagen in den letzten Jahren und dem Verbot der Ablagerung unbehandelter Siedlungsabfälle haben sich Mengen- und Preissituation bei der Deponierung wieder entspannt.

Aus Sicht eines Betreibers einer DK-II-Deponie erwarten wir, dass sich diese Situation auch in den nächsten Jahren fortsetzt. Wir gehen davon aus, dass die auch durch die Deponieverordnung festgelegten modernen Standards für die Deponierung von gefährlichen wie nicht gefährlichen Abfällen zu einer weiteren Ausdünnung der Deponielandschaft führen werden und damit zu einem vernünftigen Entgeltniveau für diese Leistung. Bereits heute liegen oftmals die Preise für die Nutzung von nicht wiederbringlichem Deponieraum richtigerweise über den Preisen für die Verbrennung von Abfällen. Diese Schere wird sich meines Erachtens weiter öffnen wenn die Wege und Möglichkeiten einer Low-Cost-Deponierung durch den Gesetzgeber eingeschränkt oder ausgeschlossen werden.

Karl-Heinz Kellermann  
ZAW Donau-Wald  
Gerhard-Neumüller-Weg 1  
94532 Außernzell  
kh.kellermann@awg.de